

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'exécution d'office d'une décision communale visant l'enlèvement d'office d'un panneau d'affichage

Nihoul, Marc

Published in:
Revue de droit communal

Publication date:
1994

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M 1994, 'L'exécution d'office d'une décision communale visant l'enlèvement d'office d'un panneau d'affichage: note sous Cass.', *Revue de droit communal*, p. 232-243.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Dit l'action reconventionnelle fondée et condamne en conséquence l'intimée à payer à l'appelante la somme en principal de 11.000 francs (v. conclusions d'appel du 20/8/1990);

Condamne l'intimée aux entiers dépens liquidés dans le chef de l'appelante, au vu des relevés admissibles produits, à 4.950 francs (indemnité de procédure d'instance) et 10.215 francs (appel);

(...)

* * *

Cour de cassation (1^e Ch.)

Arrêt n° 9.580, 20 janvier 1994

M. SACE, M. RAPPE, Mme CHARLIER, MM. VERHEYDEN (R.) et PARMENTIER

Min. public: M. PIRET, avocat général

En cause: Belgafiche, société anonyme c/ Ville de Namur

Plaid.: Mes DASSESSE et GÉRARD

LIBERTÉ DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE – Violation – Règlement communal illégal – Motivation.

AFFICHAGE ET PUBLICITÉ – Compétence des communes.

PRIVILÈGE DE L'EXÉCUTION D'OFFICE – Notion – Panneau publicitaire placé sans autorisation en dehors du domaine public – Enlèvement d'office – Condition d'urgence ou de police communale – Absence de justification légale.

A défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public, l'autorité communale ne peut procéder à l'exécution d'office, en dehors du domaine communal, des mesures qu'elle a édictées, sans recours préalable au juge.

En déduisant de la seule constatation du caractère illicite de l'affichage qu'il est sans intérêt d'examiner si l'enlèvement d'office de ce panneau par l'autorité communale «doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale», l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision que la défenderesse n'a pas commis «une voie de fait ou un abus de droit».

LA COUR,

Ouï Monsieur le conseiller Rappe en son rapport et sur les conclusions de Monsieur Piret, avocat général;

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 22 novembre 1991 par la cour d'appel de Liège;

Sur le moyen pris de la violation des articles 97 et 107 de la Constitution, 78 et 90 de la loi communale du 30 mars 1836 et 1^{er} et 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire,

en ce que pour faire droit à la demande reconventionnelle de la défenderesse visant à obtenir le remboursement des frais exposés pour l'enlèvement d'office du panneau d'affichage litigieux effectué en octobre 1983 et débouter la demanderesse de sa demande principale formée par citation du 14 juin 1985 en paiement de dommages et intérêts pour le préjudice subi par la mesure d'office, l'arrêt dit pour droit que «la (défenderesse) dispose du privilège de l'exécution provisoire ou privilège du préalable ... celui-ci ne peut avoir de sens et d'effet que s'il concerne à la fois la prise de la décision et son exécution matérielle, laquelle peut précéder le contrôle éventuel du juge. S'il faut considérer que la mesure d'office doit s'avérer nécessaire, il convient de souligner qu'en l'occurrence la (demanderesse) ne conteste pas que le panneau litigieux fut placé en contravention des dispositions de l'arrêté royal du 14 décembre 1959; qu'en outre, le panneau en saillie, celle-ci fût-elle peu proéminente, tombe sous le coup de l'article 98 du règlement communal» et, en conséquence, décide «qu'il est dès lors sans intérêt d'examiner si la mesure doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale»,

alors que, première branche, la demanderesse avait fait valoir dans ses conclusions additionnelles déposées devant la cour d'appel de Liège (pages 3 et 4) que l'article 98 du règlement communal est contraire à la liberté de commerce et d'industrie consacrée par l'article 7 du décret des 2 et 17 mars 1791; qu'en décidant d'appliquer ledit règlement communal sans procéder à l'examen de légalité auquel la demanderesse l'invitait expressément, l'arrêt viole l'article 107 de la Constitution qui impose aux juges de n'appliquer les règlements qu'en tant qu'ils sont conformes aux normes légales supérieures, ce qui implique le devoir de vérifier la légalité des dispositions appliquées; qu'en outre, en ne répondant pas au moyen précité de la demanderesse, la cour ne répond pas aux conclusions qui lui étaient régulièrement soumises et, par conséquent, l'arrêt n'est pas régulièrement motivé (violation de l'article 97 de la Constitution);

deuxième branche, le pouvoir de réglementer l'apposition de panneaux publicitaires trouve son fondement dans les pouvoirs de police dont sont investies les autorités communales par l'article 78 de la loi communale du 30 mars 1836 et les articles 1^{er} et 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire applicables en l'espèce; que l'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité n'octroie aucun pouvoir de police aux autorités communales et ne peut dès lors légalement justifier la mesure d'office; qu'en décidant que, puisque le panneau «fut placé en contravention des dispositions de l'arrêté royal du 14 décembre 1959» et «tombe sous le coup de l'article 98 du règlement communal», il est «sans intérêt d'examiner si la mesure d'office doit également répondre à la condition (...) de police communale», l'arrêt soustrait le règlement litigieux au pouvoir de police de la commune; ce faisant, l'arrêt reconnaît aux autorités communales des pouvoirs en matière de réglementation de l'apposition de panneaux

publicitaires en dehors de l'article 78 de la loi du 30 mars 1836 et des articles 1^{er} et 3 du titre XI du décret précité, et partant viole ces dispositions;

troisième branche, l'exécution d'office d'une décision administrative doit se fonder sur un texte légal organisant le recours à la contrainte, en l'espèce l'article 90 de la loi communale du 30 mars 1836 à l'exclusion de l'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité qui n'organise pas ce type de mesure; qu'en vertu de l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 applicable aux faits litigieux, les autorités communales ne peuvent adopter des règlements que pour poursuivre des objectifs de sécurité, tranquillité et salubrité publiques; que si, exceptionnellement, les autorités communales peuvent procéder à l'exécution d'office de ces mesures sans recours préalable au juge, ce n'est que lorsque les circonstances imposent une intervention prompte en vue d'éviter tout danger pour l'ordre public; que la simple illégalité de la situation ne suffit pas pour justifier le recours à la contrainte unilatéralement décidée par l'autorité administrative; qu'en conséquence, en décidant que, dès lors que «le panneau litigieux fut placé en contravention des dispositions de l'arrêté royal du 14 décembre 1959» et «qu'(il) tombe sous le coup de l'article 98 du règlement communal, il est sans intérêt d'examiner si la mesure d'office doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale», l'arrêt n'est pas légalement justifié au regard de l'article 90 de la loi du 30 mars 1836 et de l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 (violation de ces dispositions):

Quant à la troisième branche:

Attendu qu'à l'époque considérée l'autorité communale puisait le droit de réglementer l'affichage sur ou le long de la voie publique, et notamment de le soumettre à une autorisation préalable, dans les dispositions des décrets des 14 décembre 1789 et 16-24 août 1790 qui lui imposaient de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police et de pourvoir à la sécurité et à la tranquillité de la voie publique;

Attendu qu'à défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public, l'autorité communale ne peut procéder à l'exécution d'office, en dehors du domaine communal, des mesures qu'elle a édictées, sans recours préalable au juge;

Attendu que l'arrêt constate notamment, par référence au jugement dont appel, que le panneau litigieux a été placé sur le pignon d'un immeuble d'habitation, en contravention aux dispositions de l'arrêté royal du 14 décembre 1959; que l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre prévoit une peine d'amende en cas d'infraction à cet arrêté; qu'en déduisant de la seule constatation du caractère illicite de l'affichage, qu'il est sans intérêt d'examiner si l'enlèvement d'office de ce panneau par l'autorité communale «doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale», l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision que la défenderesse n'a pas commis «une voie de fait ou un abus de droit»;

Que le moyen, en cette branche, est fondé;

PAR CES MOTIFS,

sans qu'il y ait lieu d'examiner les première et deuxième branches du moyen qui ne pourraient entraîner une cassation plus étendue,

Casse l'arrêt attaqué sauf en tant qu'il déclare recevable l'appel de la défenderesse;

Ordonne que mention du présent arrêt sera fait en marge de l'arrêt partiellement cassé;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour d'appel de Mons.

Note

L'exécution d'office d'une décision communale visant l'enlèvement d'un panneau d'affichage, par Marc Nihoul

1. Les principes généraux du droit administratif ont ceci de surprenant qu'on les croit intangibles alors qu'ils sont généralement fortement modalisés tantôt par de lourdes conditions, tantôt par de larges exceptions. Le privilège de l'exécution d'office d'une décision administrative compte parmi ceux-là. L'arrêt de la Cour de Cassation annoté en est l'une des illustrations.

2. En l'espèce, la Ville de Namur est décidée à combattre la prolifération incontrôlée de panneaux d'affichage qui, s'ils constituent pour le particulier une source de revenus gagnés sans grande peine, sont susceptibles de dégrader à terme ce qui fait le «charme namurois». Aussi, lorsqu'une société d'affichage installe un panneau publicitaire sur le pignon d'une maison en accord avec le propriétaire de l'immeuble mais sans en demander l'autorisation à l'administration communale, la tentation est grande pour cette dernière de prendre des mesures radicales. L'administration enjoint d'abord à la société d'affichage, sous la forme d'un arrêté du bourgmestre, de procéder à l'enlèvement du panneau litigieux dans le délai d'un mois, à défaut de quoi les services communaux s'en chargeront aux frais de la société. Par la suite, en cas de refus persistant d'obtempérer, l'administration «se rend justice à elle-même» en procédant à l'enlèvement du panneau sans en demander au juge l'autorisation préalable.

3. Encore faut-il que l'administration communale justifie légalement ses agissements. Sans pouvoir se satisfaire du simple constat que l'installation du panneau d'affichage était illégale (I), la Ville de Namur doit respecter les conditions restrictives établies au recours à la contrainte sans jugement préalable, c'est-à-dire à l'exécution d'office de sa décision (II).

I. Dans quelles circonstances l'installation d'un panneau d'affichage est-elle susceptible d'être illégale? La loi violée doit être comprise *sensu lato* et englobe notamment l'arrêté royal ou le règlement communal dans la mesure où l'affichage et la publicité sont réglés par diverses dispositions adoptées par

des autorités distinctes dans le cadre de polices différentes¹. Dans l'affaire qui nous intéresse, la violation de deux textes légaux a été invoquée: un règlement communal et un arrêt royal, tous deux pris en dehors du droit de l'urbanisme. Le règlement communal procède des pouvoirs de police générale des communes (A), l'arrêt royal d'une action spécifique sous l'angle de l'esthétique (B).

I.A. Le règlement communal

4. La commune est compétente pour réglementer la matière de l'affichage et de la publicité en adoptant un règlement communal. A cette occasion, la commune aménage ou réglemente l'exercice de la liberté de commerce ou de l'industrie garanti par l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791, dont le droit de faire de la publicité fait partie intégrante. La plupart du temps, un régime d'autorisation préalable est établi². Le plus souvent, cette autorisation fait défaut; tel était le cas en espèce.

La commune puise ses pouvoirs soit dans l'article 135, § 1^{er} et § 2, de la nouvelle loi communale, soit dans l'article 58 du Code wallon relatif aux règlements communaux sur la bâtisse³. Dans le premier cas, il s'agit pour la commune de fonder ses prescriptions uniquement sur des objectifs de sécurité, de tranquillité ou de commodité de passage⁴. Dans le second cas, le règlement communal doit porter sur des actes qui participent de l'essence même de la police de l'urbanisme, c'est-à-dire des actes ou des travaux d'aménagement spatial relatif à un dispositif assimilé à une construction, en fonction de considérations esthétiques ou urbanistiques⁵. La distinction est importante car les

pouvoirs de la commune varient substantiellement d'une hypothèse à l'autre⁶. Dans le cadre d'un règlement sur la bâtisse, par exemple, les conseils communaux sont incompétents pour instaurer des sanctions pénales ou de nouveaux contrevenants puisque la question est réglée de manière complète par l'article 66 du CWATUP. Par contre, dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale, les communes peuvent prescrire, à l'encontre d'éventuels contrevenants, des peines de police et prévoir des mesures d'exécution des règlements⁷.

En l'espèce, un règlement communal est pris sur base des pouvoirs de police générale. Bien que les pouvoirs de police ne visent pas spécialement l'affichage et la publicité, ils habiliteront l'autorité communale à réglementer cette matière dans la mesure où elles imposent à cette autorité l'obligation d'assurer l'ordre et la tranquillité publique⁸. Est par conséquent régulier le règlement adopté par le conseil communal qui subordonne à autorisation l'apposition d'affiches, *a fortiori* le placement des dispositifs publicitaires, sur la voie publique ou sur ou contre toute construction longeant la voie publique⁹, dans la mesure, bien entendu, où il fonde ces exigences sur les objectifs de sécurité et de commodité de passage, et non sur de considérations d'ordre esthétique, étrangères à la *ratio legis* de l'article 135 de la nouvelle loi communale¹⁰. En l'occurrence, l'article 98 du règlement communal de la Ville de Namur interdit «sur rue, sauf autorisation du Collège échevinal, la construction de: travaux de maréchal, saillies, abat-jour, appuis de boutiques ou établis excédant l'appui de croisées, comptoirs, châssis, enseignes au vent, barres de bois ou de fer, enfin tous autres objets de cette nature, fixes ou mobiles. Il est aussi sévèrement défendu de faire passer à l'extérieur des murs de face ou dans les fenêtres, des tuyaux de foyers»¹¹.

1. P. BOUILLARD, «L'affichage et la publicité au regard du droit de l'urbanisme», *Amén.*, 1987, pp. 114 à 120; l'auteur parle d'un «statut urbanistique tronqué».
2. Sur le sujet, voy. l'excellente note de Pierre NIHOUL sous Conseil d'Etat (VI^e chambre), 14 juin 1989, «Les règlements communaux en matière de publicité et d'affichage», *R.R.D.*, 1989, pp. 388 à 406 (voy. l'abondante jurisprudence qu'il mentionne). Notons que l'arrêt annoté par l'auteur a également été publié in *R.A.C.E.*, 1989, n° 32754 et in *Amén.*, 1990, p. 23. Voy. aussi M. HERBIET, «Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et sa protection par le Conseil d'Etat», *A.P.T.*, 1987, pp. 177 et s.
3. Pour la publicité installée sur le domaine public communal, il faut ajouter le pouvoir de gestion de celui-ci dont dispose la commune en tant que «propriétaire» ou «gardien du bien affecté à l'usage de tous». Sur le sujet, voy. J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 3^{ème} édition, Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, pp. 388 à 395, n° 268 à 271.
4. Avant la codification de la loi communale et de ses nombreuses modifications expresses ou implicites, réalisée par arrêté royal le 24 juin 1988 sous l'intitulé «Nouvelle loi communale» (*M.B.*, 3 septembre 1988) et ratifié par la loi du 26 mai 1989, article 1^{er} (*M.B.*, 30 mai 1989), le fondement de cette compétence était l'article 78 de l'ancienne loi communale combiné avec l'article 3, 1^{er}, du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire et l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités. L'article 135 de la nouvelle loi communale insère dorénavant ces articles dans la charte communale. Voy. P. LAMBERT (sous la direction de), *Manuel de droit communal*, T1, Bruxelles, Némésis, 1992, pp. 192 et s.
5. Pour être concernés, l'affichage et la publicité doivent ainsi donner lieu à un dispositif assimilé par l'article 57, alinéa 2, du CWATU à une construction, ce qui est le cas du panneau d'affichage (P. NIHOUL, *o.c.*, p. 397, note 7).

6. Alors que dans le premier cas l'autorisation est une simple *permission*, dans le second cas elle est assimilée à un *permis de bâtir* relevant du champ d'application du CWATU.
7. P. NIHOUL, *o.c.*, p. 405.
8. En effet, la responsabilité de la commune peut être démontrée en cas d'accident survenu sur la voirie; une obligation de sécurité existe donc à charge de la commune sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale. Voy. Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, 744 et *R.C.J.B.*, 1963, p. 106, note J. DABIN. Plus récemment, voy. Cass., 19 novembre 1987, *Pas.*, 1988, I, 328; Cass., 10 octobre 1991, *Pas.*, 1992, I, 14; Liège, 18 octobre 1990, *R.G.A.R.*, 1993, n° 12202; Bruxelles, 19 février 1991, *R.G.A.R.*, 1993, n° 12201; Mons, 8 janvier 1992, *R.G.A.R.*, n° 12235. Notons toutefois que les moyens dont la mise en œuvre est requise dans le chef de la commune doivent être proportionnels avec le but poursuivi; sur ce point, voy. Namur (réf.), 27 septembre 1991, *Droit communal*, 1992, p. 95 à 97, note J.-M. VAN BOL. Voy. de manière générale P. LAMBERT (sous la direction de), *o.c.*, pp. 192 et s.
9. Voy. C.E., n° 8.336, 10 janvier 1961, S.A. Drukkerij Hoste; Cass., 15 mai 1961, *Pas.*, 1961, I, 983; Cass., 4 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, 735; P. BOUILLARD, «Aperçu du régime juridique des trottoirs», *Amén.*, 1983, pp. 10 à 25; M. BOVERIE, «Voirie - Jurisprudence», *M.C.*, 3/1994, pp. 168 et 169.
10. C'est-à-dire la *ratio legis* des décrets révolutionnaires tels qu'ils ont été insérés à l'article 135 de la nouvelle loi communale. Voy. Bruxelles, 17 octobre 1964, *R.C.*, 1965, p. 75; C.E., n° 32.275, 22 mars 1989, Chaidron et Demaret, *R.A.C.E.*, 1989, *A.P.M.*, 1989, p. 46 et *Pas.*, 1992, 51; P. BOUILLARD, «L'affichage et la publicité au regard du droit de l'urbanisme», *Amén.*, 1987, p. 114.
11. Extrait du Registre aux Procès-Verbaux des délibérations du Conseil Communal de Namur; article 98 de l'ancien règlement général de police du 26 novembre 1948, modifié le 13 juin 1969 et →

5. La norme violée par l'installation sans autorisation d'un panneau d'affichage peut, en outre, être un arrêté royal. En effet, l'article 200 du Code de taxes assimilées au timbre autorise le Gouvernement (lire le Gouvernement fédéral¹²) «à interdire l'apposition dans des endroits déterminés de toutes affiches généralement quelconques ou d'affiches excédant une certaine dimension»; il s'agit d'une action spécifique du Gouvernement sous l'angle de l'esthétique de l'affichage et de la publicité. Sur cette base, l'arrêté royal du 14 décembre 1959 «portant réglementation de l'affichage et de la publicité dans certains sites et le long des voies de communication touristiques», en vue de sauvegarder «la beauté de nos monuments et de nos paysages»¹³, prévoit en son article 1^{er}, 2^o, qu'il est interdit «d'établir et de maintenir des affiches et de recourir à tout autre procédé de réclame ou de publicité visuelle: sur les voies de communication touristiques désignées par le Roi et à quelqu'endroit, dès lors qu'ils sont identifiables de ces voies.» Or, *in casu*, l'habitation sur le pignon de laquelle le panneau litigieux a été installé se situe précisément à l'angle d'une chaussée classée comme telle par l'arrêté royal du 8 janvier 1958 confirmé par l'arrêté royal du 6 mai 1960.

Notons que l'arrêté royal du 14 décembre 1959 ne porte aucunement atteinte ni à la compétence des communes de prescrire des règlements concernant la sécurité et la tranquillité publique, ni d'ailleurs à la compétence des régions et des communes en exécution de la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire dont l'objet et le champ d'application sont spécifiques¹⁴.

→

aujourd'hui abrogé par un nouveau règlement du 21 février 1990. Notons que l'article 90, alinéa 2, de l'ancienne loi communale (devenu l'art. 133, al. 2, de la nouvelle loi communale) réserve l'exécution des règlements de police à la compétence exclusive du Bourgmestre. «En confiant au Collège des Bourgmestre et échevins le soin de prendre les mesures d'exécution du règlement de police sur l'affichage, le conseil communal viole l'article 90, alinéa 2, de la loi communale. Cette irrégularité doit être soulevée d'office» (C.E., n° 8.335, 10 janvier 1961, S.A. Drukkerij).

12. Voy. Bruxelles, 25 juin 1987, *T.B.P.*, 1988, note F. WASTIELS («Is de reglementering van het aanplakken en reclame maken een nationale of een gewestelijke materie?»). Voy. également P. BOUILLARD, *o.c.*, p. 115. A la suite de la régionalisation en 1988 de la matière des «monuments et des sites» en ce qui concerne l'aménagement du territoire (article 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée en 1988), un arrêté de l'exécutif régional wallon du 15 novembre 1990 portant sur les enseignes et les dispositifs de publicité (*M.B.*, 24 mai 1991, 11343) est venu abroger pour la Région wallonne l'arrêté royal du 14 décembre 1959 modifié par les arrêtés royaux du 25 novembre 1960 et du 28 juin 1963. Les arrêtés pris en exécution de l'arrêté royal sont restés en vigueur jusqu'à leur abrogation par des arrêtés spécifiques ultérieurs. Les communes qui avaient des règlements communaux d'urbanisme ont eu un délai d'un an pour modifier leur règlement en conséquence. Voy. *M.C.*, 8-9/1991, p. 377.

13. Rapport au Roi précédant l'arrêté royal, *Pas.*, 1956, p. 914.

14. Voy. Cass., 15 mai 1961, *Pas.*, 1961, I, 983 et Cass., 4 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, 735; C.E., n° 8.336, 10 janvier 1961, S.A. Drukkerij Hoste et C.E., n° 8.998, 30 novembre 1961, Monier; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larici, 1968, p. 402: «Les polices peuvent coexister (...): chacune assume une responsabilité qui lui est particulière. Il advient qu'elles concernent une

→

II. Pour que l'enlèvement *manu militari* du panneau d'affichage litigieux ne constitue pas une voie de fait ou un abus de droit dans le chef de la Ville de Namur, il faut qu'elle ait respecté les conditions restrictives établies au recours à la contrainte sans jugement préalable, c'est-à-dire à l'exécution d'office de sa décision.

6. Dans l'arrêt annoté, la Cour de Cassation ne prend attitude qu'au sujet du manque de justification de l'arrêt de la Cour d'appel de Liège, rendu le 22 novembre 1991 et publié ci-dessus¹⁵, au regard de l'article 90 de la loi du 30 mars 1836 et de l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790¹⁶.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, jugée suffisante pour que cassation s'en suive, la Cour rappelle que «à défaut de texte légal l'y habilitant et en l'absence de circonstances particulières nécessitant une intervention urgente en vue d'éviter une atteinte grave à l'ordre public, l'autorité communale ne peut procéder à l'exécution d'office, en dehors du domaine communal, des mesures qu'elle a édictées, sans recours préalable au juge.»

Ce faisant, la Haute Juridiction confirme trois enseignements.

D'abord, l'autorité ne peut agir d'office qu'en vertu d'une habilitation légale expresse à recourir à des mesures de contrainte. Exécutant la loi et loin de se faire justice à elle-même, l'Administration exprime alors la «volonté générale»¹⁷. En l'occurrence, l'habilitation légale invoquée est double: elle procède

→

même activité ou une même situation. Elles ne s'excluent point pour autant. C'est qu'elles considèrent ces activités et ces situations sous des aspects différents; qu'elles répondent à des besoins différenciés. Aussi, l'autorisation de voirie pour l'installation d'un panneau d'affichage ne dispensera pas de l'obligation de demander un permis de bâtir pour l'établissement du dispositif (Cass., 21 mai 1987, *Amén.*, 1987, pp. 91 à 94). Toutefois, la commune ne cesse pas d'être gardienne de la voirie au motif que l'objet incriminé sert de support publicitaire tombant sous le coup du droit de l'urbanisme; il serait dès lors erroné de prétendre qu'est illégal le règlement de police communale portant sur l'affichage et la publicité au motif qu'il entre dans le champ d'application de la réglementation de bâtisse et doit par conséquent, aux termes de la loi du 29 mars 1962, être soumise à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi pour être régulière, pareilles formalités n'étant pas requises en matière de police générale (en ce sens, Cass., 21 avril 1989, *Pas.*, 1989, I, 870; Bruxelles, 9 janvier 1990, *J.T.*, 1990, p. 361). Par contre, les pouvoirs de la commune ne peuvent excéder les compétences qu'elle tient des décrets révolutionnaires (lisez de l'article 135 de la nouvelle loi communale) lorsqu'il s'agit d'une publicité sans support préexistant (C.E., n° 32.754, 14 juin 1989, Gilquin, note P. NIHOUL, *o.c.*, pp. 388 et s.).

15. L'arrêt de la Cour d'appel de Liège a par ailleurs déjà été publié in *M.C.*, 5/1992, p. 281.

16. Il s'agit aujourd'hui de l'article 135 de la nouvelle loi communale.

17. Voy. M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 15 à 20, pp. 9 et 9bis; voy. également A. MAST, A. ALLEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, pp. 7 et 8, n° 9; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, *o.c.*, 1978, pp. 308 et s., n° 222; A. BUTTGEBACH, *Manuel de droit administratif*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Larici, 1966, pp. 343 et s., n° 377 et s.; Ph. QUERTAINMONT, *Droit administratif de l'économie*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1987, pp. 81 à 83, n° 76 à 78; J. RIVERO, *Droit administratif*, 10^{ème} éd., 1987, n° 98 à 100; A. VANDER STICHELE, «Executoire bestuurlijke beslissing», *R.W.*, 1960-61, col. 1745 à 1756; A. VANWELKENHUYZEN, «La maxime 'Nul ne peut se faire justice à soi-même'. Ses limites et ses sanctions en droit public belge», *R.A.*, 1967, p. 179; G. VEDEL, *Droit administratif*, 5^{ème} éd., 1973, p. 203 à 205; A. VRANCKX, «Administratieve rechtshandelingen», *Administratief*

→

des pouvoirs de police de la commune l'habilitant à prendre toutes sortes de mesure d'office, notamment en vue de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics; elle provient également de l'arrêté royal du 14 décembre 1959 réglementant l'affichage et la publicité. Notons que l'illégalité et la mesure d'office dont l'autorité habilitée se prévaut doivent procéder de la même base légale. Ainsi, l'autorité communale ne peut prendre une mesure d'office en vertu de son pouvoir de police générale en arguant de la violation d'une autre norme, tel l'arrêté royal du 14 décembre 1959 qui prévoit d'autres sanctions en cas d'infraction à ses dispositions concernant le tourisme ou l'esthétique. Une telle confusion semble avoir été commise en l'espèce lorsque l'arrêt se borne à constater plusieurs illégalités pour justifier l'enlèvement d'office du panneau d'affichage. A moins de prétendre que la Cour d'appel a tout simplement considéré le panneau d'affichage comme se trouvant sur le domaine public dont la commune détient le pouvoir de gestion¹⁸. Dans pareille hypothèse, l'on était en droit de recevoir des explications sur ce point.

Ensuite, si le pouvoir de police générale de la commune est bien réel en ce qui concerne le domaine public dont elle est le gestionnaire, il en va autrement des propriétés privées. Cela ne signifie pas que les communes ne disposent d'aucun pouvoir de police générale eu égard aux propriétés privées, mais plutôt qu'elles n'en disposent que dans la mesure de «l'impact de l'affichage en terrain privé sur l'ordre public»¹⁹. Ainsi, des panneaux peuvent détourner l'attention des usagers de la voirie ou leur dissimuler les signaux de circulation routière. L'affichage sur les clôtures longeant la voie publique ayant pour but d'attirer l'attention des passants est, partant, de nature à provoquer des attroupements, à entraver la circulation ou à causer des désordres²⁰. De même, «un panneau publicitaire accroché à une façade et obstruant trois fenêtres est de nature non seulement à porter atteinte à la salubrité de l'immeuble et à constituer un danger en cas d'incendie, mais encore à mettre en péril la sécurité du passage sur la voie publique»²¹.

→

Lexicon, 1961, n° 9; P. WIGNY, *Droit administratif*, 4^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 1962, pp. 160 et 161, n° 210.

18. Selon l'arrêt de la Cour d'appel de Liège rendu le 22 novembre 1991, «attendu que s'il faut considérer que la mesure d'office doit s'avérer nécessaire, il convient de souligner qu'en l'occurrence l'intimée ne conteste pas que le panneau litigieux fut placé en contravention des dispositions de l'arrêté royal du 14 décembre 1959; qu'en outre, le panneau en saillie, celle-ci fut-elle peu proéminente, tombe sous le coup de l'article 98 précité du règlement communal; qu'il est dès lors sans intérêt d'examiner si la mesure d'office doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale».

A propos du pouvoir de gestion; voy. *supra*, note 3.

19. P. NIHOUL, *o.c.*, pp. 403 et 404, n° 9 à 12 et la nombreuse jurisprudence qu'il cite à l'appui de ses commentaires. L'autorité communale est donc compétente pour réglementer la matière sur base de son pouvoir de police générale uniquement dans la mesure de cet impact.

20. Cass., 4 mars 1963, *Pas.*, I, 735.

21. Bruxelles (8^{ème} ch.), 9 janvier 1990, *J.T.*, 1990, pp. 360 et 361. Dans le même sens, voy. *Corr. Bruxelles*, 23 octobre 1979, *J.T.*, 1980, p. 193.

Finalement, la Cour attire l'attention sur le fait que l'illégalité ne suffit pas à justifier le recours arbitraire à n'importe quel type de contrainte pour exécuter d'office une décision administrative. Non seulement l'autorité doit pouvoir se prévaloir d'une habilitation légale, mais elle doit au surplus respecter les limites et les conditions établies par la norme habilitante au recours à la contrainte. Aussi l'arrêt déclare-t-il qu'«en déduisant de la seule constatation du caractère illicite de l'affichage qu'il est sans intérêt d'examiner si l'enlèvement d'office de ce panneau par l'autorité communale «doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale», l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision que la défenderesse n'a pas commis «une voie de fait ou un abus de droit»». Précisément, il eût fallu vérifier si la condition principale posée à la mesure de police, à savoir l'urgence, était remplie *in casu*; ce à quoi le juge du fond n'a manifestement pas procédé après avoir pourtant relevé qu'il «faut considérer que la mesure d'office doit s'avérer nécessaire». A moins d'estimer une fois de plus que le panneau se trouvait sur le domaine public, ce que l'on peut légitimement déduire des termes utilisés par le juge du fond: «en outre, le panneau en saillie, celle-ci fut-elle peu proéminente, tombe sous le coup de l'article 98 précité du règlement communal; (...) il est dès lors sans intérêt d'examiner si la mesure d'office doit également répondre à la condition d'urgence ou de police communale»²².

Notons que les deux normes dont la violation est reconnue prévoient de manière expresse un dispositif de contrainte. En ce qui concerne les pouvoirs de police, le pouvoir réglementaire dont jouit la commune trouve son prolongement dans la mission d'exécution dont l'article 133 de la nouvelle loi communale investit le bourgmestre²³. Le bourgmestre n'est cependant appelé à recourir à des mesures d'office, en chargeant par exemple des agents communaux de l'exécution matérielle d'une décision, qu'à un certain nombre de conditions strictes, «conformes à la nature des choses»²⁴. Ainsi, l'intervention de l'autorité communale doit-elle être nécessaire, urgente et adéquate pour justifier l'atteinte aux libertés individuelles et à la garantie préalable du juge existant au profit de l'administré²⁵. Y avait-il urgence *in casu*? L'ordre maté-

22. De manière générale, il eût été opportun de centrer le débat sur le fait de savoir si le panneau d'affichage pouvait ou non être considéré comme se trouvant sur la voie publique. En effet, selon le Conseil d'Etat, lorsqu'un dispositif quelconque surplombe la voie publique, il y a usage privatif de celle-ci et non simple affichage. Il n'est donc pas nécessaire que le dispositif soit fixé sur la voie publique elle-même pour avoir l'obligation de demander une permission de voirie. Voy. C.E., n° 4.244, 28 avril 1955, S.A. Belge Martini et Rossi; C.E., n° 8.998, 30 novembre 1961, Monier. Voy. P. BOUVIER, *o.c.*, pp. 114 et 115. L'intérêt du débat est évidemment de dispenser le bourgmestre des conditions strictes du recours à la mesure d'office dans le cadre de ses pouvoirs de police en terrain privé puisqu'il est le gestionnaire du domaine public. Rappelons qu'en l'espèce, la Cour de Cassation n'a sanctionné que le manque de motivation de l'arrêt de la Cour d'appel de Liège, renvoyant l'affaire devant la Cour d'appel de Mons.

23. A l'époque, il s'agissait de l'article 90 de l'ancienne loi communale.

24. J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 178.

25. Voy. notamment P. DUEZ et G. DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, pp. 526 à 528, n° 764 et s.; P. LAMBERT (sous la direction de), *o.c.*, pp. 189 et 190; P. NIHOUL,

→

riel (et non moral) ne paraît pas avoir été menacé²⁶. Il ne semble pas non plus qu'«un péril imminent, à la fois grave et immédiat» ait été craint, ni que «la protection de la sécurité, de la salubrité et du bon ordre» ait réclamé «une intervention énergique et rapide» comme par exemple en cas de refus de se laisser vacciner en temps d'épidémie²⁷, lorsqu'un immeuble risque de s'écrouler sans délai sur des passants ou en cas de désordre sur la voie publique²⁸. La crainte de la prolifération incontrôlée de panneaux d'affichage serait-elle en mesure de justifier l'urgence de leur enlèvement? Dans la mesure où ces panneaux ne constituent aucunement une menace pour la sûreté du passage et la sécurité publique, on ne voit pas au nom de quel impératif l'autorité pourrait recourir à la contrainte sans contrôle du juge. S'il est vrai qu'en pareil cas le règlement communal perd toute efficacité puisque le panneau demeure en place pendant plusieurs années, le critère de la nécessité tel qu'évoqué ne peut certainement pas être limité à «la nécessité de sauvegarder la loi», au risque d'ouvrir la porte à de nombreux abus.

A propos de l'arrêté royal du 14 décembre 1959 réglementant l'affichage et la publicité, des mesures particulières d'intervention sont prévues en cas de violation de son prescrit: des peines d'amende et la destruction des affiches, mais non du support. En effet, l'article 200 du Code de taxes assimilées au timbre, fondement légal de la réglementation de l'affichage et de la publicité, dispose expressément que *le jugement de condamnation prononcera la destruction*, aux frais du condamné, de l'affiche illégalement établie. Seule la voie du juge est donc ouverte à l'administration communale, sauf à invoquer l'urgence dans le cadre de ses pouvoirs de police générale²⁹.

→

o.c., p. 404 et l'arrêt qu'il annote, ainsi que C.E., Chaidron et Demaret, n° 32. 275, 22 mars 1989; P. WIGNY, *o.c.*, pp. 160 et 161, n° 210. Notons que d'autres conditions doivent être réunies pour permettre à l'autorité de recourir à des mesures d'office. J. DEMBOUR (*o.c.*, p. 308 à 310, n° 222) les résume comme suit: la mesure d'office doit être utilisée pour assurer l'exécution d'une injonction régulière; il faut qu'aucune autre voie de droit n'existe; sauf le cas d'urgence, la mesure d'office suppose la résistance à l'injonction de l'administration ou l'impossibilité de s'y soumettre; elle doit être limitée aux mesures indispensables pour éviter le péril qui résulterait de l'inobservation de l'injonction.

26. C.E., 16 décembre 1988, J.T., 1989, pp. 144 et 145. Voy. P. LAMBERT (sous la direction de), *o.c.*, pp. 161 et s. et P. NIHOUL, *o.c.*, p. 404, note 3.

27. «Réponses aux questions soumises par des abonnés», R.C., 1904, pp. 256 et s.; R.C., 1903, pp. 305 et s.; R.C., 1895, pp. 22 et s.

28. Liège, 22 novembre 1919, R.A., 1920, 442; M. SOMERHAUSEN, note sous Malines, 24 juin 1963, R.C., 1964, p. 121.

29. Voy. les références citées à la note 17. Sur ce point, l'avis du Conseil d'Etat sur le projet d'arrêté royal du 20 décembre 1956 portant réglementation de l'affichage et de la publicité dans certains sites et le long des voies de communication est clair: «Il ressort des termes de l'article 5, alinéa 3, — et telle est bien l'intention du gouvernement, — que les administrations communales procéderont sur le champ, c'est-à-dire avant toute condamnation, à l'enlèvement des affiches et enseignes que les intéressés n'auraient pas enlevées eux-mêmes dans les délais prescrits. Cette disposition ne se concilie pas avec l'article 200 du code des taxes assimilées au timbre, aux termes duquel le jugement de condamnation prononcera la destruction, aux frais du condamné, de l'affiche illégalement établie. Elle doit dès lors être supprimée» (*Pasin.*, 1956, p. 916). Elle ne figure d'ailleurs pas dans l'arrêté royal.

Conclusion

7. Pour conclure, il faut reconnaître que le désir qu'a l'administration de contrôler la prolifération de panneaux publicitaires est louable en soi; il suffit de se promener sur la chaussée concernée pour se rendre compte à quel point le matraquage publicitaire est une réalité, jusque «dans la rue». Force est toutefois de constater qu'en l'état actuel du droit, le recours à la contrainte d'office est limitée à des cas «sérieux» de «nécéssité publique», du moins lorsque le panneau se trouve en terrain privé. En dehors de quelques hypothèses dont les conditions et les limites peuvent être vérifiées à partir de la motivation émanant de l'autorité agissante, l'administration devra, comme le particulier, réclamer auprès des tribunaux «que justice soit faite» et que la légalité soit rétablie; ce qui eu égard à l'arriéré judiciaire prendra pour le moins quelques années (l'affaire qui nous concerne remonte à 1983). Dans ces conditions et sauf à l'administration de recourir au juge en référé, à charge une nouvelle fois de prouver l'urgence, le particulier a évidemment tout intérêt à commettre l'illégalité et installer un panneau d'affichage sans autorisation pour quelques années, sachant pertinemment bien que la Ville refuserait sa demande le cas échéant.

Il ne paraît pas souhaitable de permettre à l'administration d'agir d'office lorsque cela n'est pas absolument nécessaire. L'exécution d'office doit demeurer l'exception. Et si l'administration y perd une partie de son efficacité, il s'agit sans aucun doute du prix à payer pour la liberté, en l'occurrence la liberté de commerce et d'industrie et le droit de propriété. Autre chose consiste à s'attaquer à l'arriéré judiciaire dont tout le monde s'accorde à dire qu'il fait perdre à la justice tout crédit. Car enfin, la justice doit être la même pour tous, administré comme administration. Le particulier ne se trouve-t-il pas face au même sentiment d'impuissance lorsqu'il doit recourir à la justice dans le cadre de ses relations privées?

* * *

Conseil d'Etat (III^e Ch.)

Arrêt n° 45.717, 21 janvier 1994

M. VAN AELST, Mme THOMAS (R.) et M. WETTINCK

Aud.: Mme S. GUFFENS (avis conforme)

En cause: Nys Milène c/ Le Centre public d'aide sociale d'Ixelles

Plaid.: Mes DENYS et GILLET

INTÉRÊT – Conseiller communal – Moyen pris de la violation des prérogatives que le requérant tient de sa fonction – Membre du conseil de l'aide sociale – Intérêt fonctionnel (1).